

Asia: VN/25637/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lahden kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyvistä laeista

Taustaa

Lunastuslain uudistaminen on ollut oikeusministeriössä vireillä vuodesta 2015 lähtien. Pääministeri Orpon hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan lunastuslain korvauserusteet uudistetaan vahvistamalla omaisuudensuojaa oikeusministeriössä vireillä olleessa hankkeessa toimineen asiantuntija- ja virka-miestyöryhmän ehdotuksen mukaisesti. Lisäksi omaisuudensuojaa vahvistetaan korottamalla voimansiirtolinjojen lunastamisesta maksettavia korvauksia.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lunastuslakia ja eräitä muita lakeja. Lunastuskorvauksen määrittämisen perusteita koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että lunastettavasta omaisuudesta tulisi määrätä käyvän hinnan sijasta sen markkina-arvoa vastaava täysi korvaus. Markkina-arvon määrittäminen voisi perustua nykyistä monipuolisemmin erilaisten arviointimenetelmien hyödyntämiseen. Lunastuskorvaukselle esitetään suoritettavaksi 25 %:n suuruinen korotus. Lunastuslaista kumottaisiin asemakaavoituksesta johtuvan arvon leikkaamista koskevat säännökset. Niin sanotun asunto- ja elinkeinotakuun soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi.

Oikeusministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntoa pyydetään lausuntopalvelun kautta 16.8.2024 mennessä. Lahden kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

Perustelut lyhyesti

Lahden kaupunki katsoo, että toteutuessaan lakiesitys vaikeuttaa oleellisesti kaupungin harjoittamaa pitkäjänteistä maapolitiikkaa, tyrehdyttää vapaaehtoisin kauppoihin perustuvan maanhankinnan, aiheuttaa kunnille merkittäviä taloudellisia haasteita, hidastaa yhdyskuntien rakentamista ja puuttuu myös kunnan itsehallintoon maapoliittisessa toiminnassa.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus tavoittelee nopeampia kaavoitus-, lupa- ja valitusprosesseja. Tarkoitus on saada Suomeen suuria elinkeinohankkeita ja erityisesti puhtaan siirtymän suuria investointeja. Tyypillisesti nämä hankkeet edellyttävät suuria maa-alueita, joita repaleisen maanomistuksen Suomessa saadaan hankkeiden käyttöön nopeasti vain siten, että kunnat tarjoavat näitä alueita toimijoille rinnan kaavoitus- ja lupaprosessien aikana. Nopeilla kaavoitus- ja lupaprosesseilla ei ole merkitystä, jos hankkeet joutuvat neuvottelemaan ja viemään lävitse kaavoitusprosesseja kymmenien maanomistajien kanssa tai vaihtoehtoisesti kuntien maanhankinta kestää vuosia lunastuslupien ja lunastustoimitusten ruuhkautuessa.

Nyt lausunnolle lähetetyssä luonnoksessa hallituksen esitykseksi lunastuslain muuttamiseksi keskeisenä tarkoituksena on vahvistaa lunastettavan omaisuuden haltijan omaisuudensuojaa ja korottaa maksettavaksi määrättävää markkina-arvoa vastaavaa täyttä korvausta 25 % sekä kumota niin sanottua arvonleikkausta koskevat säännökset, jotka koskevat yhdyskuntarakentamista palvelevaa lunastusta.

Lakiluonnoksen esitys 25 prosentin korotuksesta markkina-arvoa vastaa-vaan täyteen korvaukseen on kunnille ja sitä kautta veronmaksajille erittäin ongelmallinen. Täyden korvauksen vaatimuksen täyttymisen varmistamiseksi suoritettava kaavamainen ja automaattinen 25 % korotus Ruotsin mallin mukaisesti kohteiden arviointiin liittyvien epävarmuuksien ja riskien poistamiseksi aiheuttaa kunnille yhä kohoavia maanhankinnan kustannusvaikutuksia tulevaisuudessa. Lisäksi se vaarantaa maanomistajien tasapuolisen kohtelun ja uhkaa lopettaa kuntien ja maanomistajien väliset vapaaehtoiset maakaupat kokonaan. Hankkeiden toteuttaminen tulee väistämättä hidastumaan sekä asumisen ja yrittämisen kustannukset nousemaan ja sitä kautta esitetyn lakimuutoksen vaikutukset alueisiin ja Suomen kilpailukykyyn ovat hyvin merkittävät. Myös arvonleikkaus-säädöksen poistaminen on kuntien kannalta haitallinen muutos mahdollistaen spekulatiivisen maanhintakehityksen sekä yhteiskunnan (veronmaksajien) asemakaavoituksen toteuttamisen yhteydessä kustantamien investointien luoman taloudellisen lisäarvon siirtämisen vastikkeetta harvoille yksityisille maanomistajatahoille.

Nyt esitetyn lunastuskorvauksen markkina-arvon päälle tehtävä 25 %:n korotus vaikuttaa suoraan maan hintaan, joka on suhdanteista riippumatonta. Tämä hinnannousu tulee väistämättä nostamaan myös tonttien ja asuntojen hintoja sekä vuokria erityisesti kasvavilla seuduilla, koska kunnat tulevat

siirtämään kohoavat maanhankintakustannukset tonttien hintoihin. Vaikutus kertaantuu jatkuvasti uusia kauppoja ja lunastuksia tehtäessä.

Esityksen mukaan ehdotettujen muutosten taloudelliset vaikutukset yksittäisen kunnan talouteen riippuvat kunnan maapolitiikan harjoittamista-vasta. Väite on virheellinen, koska esitetty korotus lunastuskorvaukseen näkyy väistämättä vapaaehtoisen maanhankinnan hinnanmuodostuksessa. Kertaantuvat ja välilliset vaikutukset ovat jääneet esityksessä kokonaisuudessaan tunnistamatta. Esityksen arvio sen vaikutuksista kuntatalouteen on täten perusteeton ja epärealistinen markkinatalousjärjestelmässä. Suoraa vaikutusta kuntien verotustarpeeseen ei myöskään ole tunnistettu.

Lakiesityksen toteutuessa lunastuslupahakemusten ja lunastustoimitusten määrät tulevat kohoamaan nykytasosta. Lunastuslupahakemusten käsittely on nykyisin kestänyt ministeriössä keskimäärin 11 kk ja lunastustoimituksen kesto on ollut noin 16 kk, minkä lisäksi tulevat mahdolliset valitusajat. Lakimuutoksen perusteluissa yhtenä tavoitteena mainittua nykyisten prosessien nopeutumista ja joustavoittamista on erittäin vaikea nähdä. Todennäköisemmin muutos tulee hidastamaan ja vaikeuttamaan raakamaan saatavuutta, joka tulee näkymään vähentyneenä ja hidastuneena tonttituotantona. Muutos ei tule vaikuttamaan itse asemakaavoitusprosessiin, mutta se tulee hidastamaan kaavoitushankkeiden liikkeellelähtöä. Lisäksi esitetyt muutokset nostavat tonttituotantoprosessin kokonaiskustannuksia, mikä kuntien kireässä taloudellisessa tilanteessa hidastaa tuotantoa. Jatkossa samalla rahamäärällä saadaan valmiita tontteja aiempaa vähemmän.

Yksityiskohtaiset perustelut

Hallituksen esitys lunastuslain muuttamisesta pohjaa vaillinaiseen tietoon

Lahden kaupunki katsoo, ettei hallituksen esitysluonnoksessa eikä sen taustaselvitystä varten tehtyä työryhmämietintöä laatiessa ole otettu huomioon kunnissa tapahtuvia lunastuksia sekä niistä aiheutuvia heijastusvaikutuksia yhdyskuntien kehittämisen tehokkuuteen, aikatauluun ja kustannuksiin riittävällä tavalla. Erityisen ongelmalliseksi Lahden kaupunki katsoo hallituksen esityksessä mainitun 25 % prosenttikorotuksen lunastuksissa määrättävistä korvauksista, sillä jo nyt täyden korvauksen periaate toteutuu lunastuslain piirissä tapahtuvissa lunastuksissa.

Lunastuskorvaukselle maksettavaa tasokorotusta on perusteltu lunastuksissa aiheutuneella arviointiepävarmuudella. Esityksessä on todettu, että arvioinnin epävarmuus on välillä 10 % - 50 %, ja siinä on päädytty 25 %:iin esittämättä tarkempia perusteita. Akateemisessa tarkastelussa tyypillinen arviointiepävarmuus on 10 % tienoilla. 25 % arviointitarkkuus on käytössä vain erityiskohteissa, joista ei ole vertailukauppa-aineistoa saa-tavilla. Kehittyvillä kaupunkiseuduilla runsaiden kauppamäärien vuoksi arviointiepävarmuus ei nouse lähtökohtaisesti yli 10 prosenttiin saati tätä korkeammaksi. Arviointiepävarmuutta pienentää myös lisääntynyt ulkopuolisten AKA

(auktorisoitu kiinteistönarvoitsija) -arvioitsijoiden käyttö. Lahdessa AKA-arvioitsijoiden tekemiä arvioita käytetään tukena pääosassa kiinteistökaupoista. Tämän vuoksi Lahden kaupunki katsoo, ettei kaupungin hakemissa lunastustoimituksissa ole riskiä sille, ettei täyden korvauksen periaate toteutuisi arviointiepävarmuudesta huolimatta. Kaupungin näkemystä tukee myös se, että useimmissa kaupungin hakemissa lunastustoimituksissa korvaus määrätään raakamaan hintatasoon, jo-ka on kaupungissa johdonmukainen ja vakaa, mahdollistaen myös maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun. Toisaalta lunastustoimikunnan määräämät lunastuskorvaukset ovat useimmiten määrätty korkeimpien vertailukauppojen sekä yläkvartiilissa liikkuvien hintojen mukaan toden-näköisesti täyden korvauksen periaatteen varmistamiseksi. Täten arviointiin sisältyvä epävarmuus käytännössä tälläkin hetkellä siirtyy lunastajan maksettavaksi ilman lakiin perustuvaa kiinteää prosenttikorotusta.

Esityksen taustana todetaan myös, että lunastuslain nojalla toteutettavien hankkeiden taloudellinen merkitys lunastajalle on kasvanut. Kuitenkin esityksen suurimmat vaikutukset koituisivat kuntien maapolitiikalle ja taloudelle. Esimerkiksi Lahdessa etenkin teollisuus ja pientaloalueiden kaavoittaminen ei kaupungin laskelmien mukaan tuota nykyiselläkään raakamaan hintatasolla tuottoa kaupungille ja tasokorotuksen myötä kaavatalous muuttuu entistä huonommaksi.

Lunastuskorvauksen korottamisen vaikutukset

Ensisijaisena lähtökohtana lunastuskorvausten tasokorotukselle voidaan nähdä suurten tuuli- ja aurinkovoimahankkeiden aiheuttamat johtoaluelunastukset, joista määrätty korvaukset eivät ole vastanneet maanomistajien kokemusta menetyksistä. Esitetty 25 % tasokorotus ei välttämättä korjaa edes tätä ongelmaa, mutta se aiheuttaa kunnan maapolitiikan harjoittamiselle merkittäviä haittoja.

Tasokorotuksen toteutuessa ehdotetun kaltaisena on sillä selvä vaikutus kunnan tekemiin vapaaehtoihin kauppoihin, prosessien hidastumiseen ja sitä kautta tonttitarjontaan. Korotuksen myötä maanomistajan kannattaa aina vaatia kuntaa lunastamaan alue, jolloin maanomistaja saa tasokorotuksen verran korkeamman lunastushinnan itselleen. Tämä johtaa siihen, että kuntien on lähtökohtaisesti suostuttava tasokorotuksella korotettuihin kauppahintoihin, jotka muodostavat uuden kauppahintatason niiden päätyessä vertailukauppa-aineistoon, joiden pohjalta kiinteistön kauppooja tehdään tulevaisuudessa. Näin syntyy alati kasvava korotuksien kierre sekä kauppojen tyrehtyminen maanomistajien odottaessa alati kasvavia hintoja. Vaihtoehtona kierteelle ei kunnilla ole muuta keinoa kuin lopettaa vapaaehtoinen maanhankinta ja siirtyä ainoastaan lunastamiseen, joka on kallis ja nykyistä huomattavasti hitaampi prosessi.

Kyseisen 25 % korotuksen on arvoitu käytännössä lopettavan vapaaehtoiset maakaupat. Lahden kaupungin tonttitarjonta, etenkin elinkeino- ja pientalotonttien osalta, perustuu lähes yksinomaan kaupungin oman maan kaavoittamiseen. Kaupungin omistamalla riittävällä raakamaareservillä on ratkaiseva vaikutus asemakaavoituksen ja kaavan toteuttamisen nopeuteen, yhdyskuntarakenteen

eheyteen, kunnan vastuulla olevien lähipalvelujen kustannustehokkuuteen sekä viime kädessä kunnan veroasteeseen. Oman maan kaavoittaminen mahdollistaa kunnan aktiivisen elinkeinopolitiikan harjoittamisen, kun kunta voi tontin luovutuksen kautta varmistaa riittävän kilpailun liike- ja asuntorakentamisessa kuntalaisten hyväksi. Kunta voi tontinluovutuksessaan myös varmistua alueiden rakentumisaikatauluista ja näin saada toteutetut infrainvestoinnit täysimääräisinä hyödynnetyiksi.

Vapaaehtoiisiin kauppoihin perustuva maanhankinta on keskeinen lähtökohta tavoiteltaessa kestävää kuntataloutta, kunnan suunnitelmallista kehittämistä, kustannustehokkaita palveluja sekä kohtuullista ja kilpailukykyistä veroastetta. Lunastaminen sen sijaan on perustuslain turvaamaan omistusoikeuteen voimakkaasti puuttuva pakko-toimi. Tästä syystä lainsäädännöllä ei tulisi edistää lunastusten käyttöä maanhankintakeinona vapaaehtoisten maakauppojen sijaan.

Korotuksen taloudelliset vaikutukset kaupungin talouteen

Kuntaliiton mukaan kunnat käyttävät tällä hetkellä maanhankintoihin keskimäärin noin 160 miljoonaa euroa vuodessa. Lahden kaupunki on viimeisen kymmenen vuoden aikana hankkinut maata vapaaehtoisin kaupoin keskimäärin 85 ha/vuosi, johon se on käyttänyt rahaa 3,9 milj.€/vuosi. Ehdotetun korotuksen siirtyessä hyvin todennäköisesti suoraan kauppahintoihin, vaikutus kunnille olisi vuositasolla noin 40 miljoonaa euroa, ja Lahden kaupungille vajaan miljoona euroa vuodessa huomioimatta korotuksen aiheuttama nousukierrettä. Taloudellisen vastuun lisääminen kunnille tilanteessa, jossa valtionosuuksia on pienennetty merkittävästi, tulee heijastumaan hitaampina maankäytön hankkeina, tonttien luovutusmäärien laskuna sekä kohoavina asumiskustannuksina. Lakimuutos aiheuttaa painetta myös kunnallisveroprosentin korottamiseen.

Hallituksen esityksessä on arveltu tuomioistuimiin menevän jatkossa vähemmän kuntien lunastusasioita esitetyn korotuksen takia. Tätä arviota ei voida pitää oikeana. Tasokorotuksen aiheuttama lunastustoimitusten lisääntyminen tulisi väistämättä heijastumaan myös lunastuksien käsittelyyn maa- ja korkeimmassa oikeudessa. Tätä seikkaa tukevat MML:n tilastot, joiden mukaan MRL:n mukaisten lunastusten valitusmäärät ovat pysyneet samansuuruisina suhteessa vireille tulleisiin lunastustoimituksiin. Erityisesti ns. raakamaan lunastusten voidaan katsoa päätyvän säännönmukaisesti eri valitusasteisiin.

Huomionarvoista tässä hallituksen esityksessä on myös se, että tavoitteistaan huolimatta se vie Suomen lunastuskäytäntöä eurooppalaisen kehityksen vastaisesti pois vapaaehtoisista kaupoista kohti raskainta menettelyä eli lunastusta tarjoamalla korotetun lunastuskorvauksen. Lahden kaupunki on kokenut tärkeänä sen, että maanomistajien kanssa on ensisijaisesti neuvoteltu vapaaehtoisista kaupoista ja haltuunotoista, ja pyritty hyvässä yhteisymmärryksessä sopimaan asioista. Lunastus-menettelyyn on menty harvoin, kun vapaaehtoiseen sopimukseen ei olla päästy tai sopimukseen pääseminen on ollut muutoin hankalaa, esim. järjestäytymättömien osakaskuntien kanssa. Lunastus on myös raskas prosessi molemmille osapuolille. Tilanne, jossa kunnan

maanhankinta tapahtuisi lähes yksinomaan lunastusten kautta, ei siten ole mielekäs millekään osapuolelle.

Lisäksi lunastustoimitusten toimituskustannukset ovat tuhansia euroja toimitusta kohden. Tämän lisäksi kaupungin resurssia vaaditaan edunvalvontaan, esim. toimitukseen osallistumiseen, selvityksiin ja vastineiden laatimiseen. Kokonaisuudessaan voidaan arvioida lunastustoimin tapahtuvan maanhankinnan vievän enemmän työaikaa ja siten lisäävän kustannuksia vapaaehtoiisiin kauppoihin verrattuna.

Hallituksen esitys on ottanut vaikutteita Ruotsista, jossa lainsäädännössä on määrätty 25 % tasokorotus lunastuskorvauksiin. Toisin kuin Ruotsissa Suomessa maanomistaja, joka luovuttaa kunnalle maata, maksaa muuta kiinteistönkauppaa alhaisempaa myyntivoitonveroa luovutuksestaan. Ehdotettu tasokorotus siis parantaisi maanomistajan saamia korvauksia Ruotsia enemmän. Muualla Euroopassa vastaavalle korotukselle ei ole nähty tarvetta.

Mikäli luovuttajan varallisuusasema halutaan Suomessa pysyttää ennallaan, tulisi kiinnittää huomiota lunastuskorvauksen verokohteluun ja vapauttaa lunastuskorvaus veronalaisuudesta kokonaan sen sijaan, että lähdetään luomaan kokonaan uutta lunastuskorvauksen korotuskäytäntöä. Tätä näkökohtaa on tuotu jo aiemmin esiin lunastuslain tarkistamistarpeita selvitettäessä.

Kuntaliiton vuonna 2024 tilaamasta selvityksestä ilmenee, että Ruotsissa tehty tasokorotus on siirtynyt vapaaehtoisten kauppojen kauppahintoihin täysimääräisesti. Ruotsissa hintakorotukseen ei ole syntynyt selvityksen perusteella nousevien kauppahintojen kierrettä paikallisen kauppahintarekisterin mahdollistaessa lisäkauppahinnan erillisen kirjaamisen. On selvää, että hallituksen ehdottaman tasokorotuksen toteutuessa vastaava järjestely on ehdottoman välttämätön myös Suomessa. Tämän erillisen kirjaamisen mahdollisuus on ehdottomasti selvitettävä ja mahdollistettava rekisteriä ylläpitävältä Maanmittauslaitokselta ennen lainsäädännön voimaan saattamista ehdotetun kaltaisena.

Lunastuslain tasokorotuksen aiheuttamat seurannaisvaikutukset kunnalle annettuihin maapoliittisiin instrumentteihin

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa esitetty kuntien katualueiden haltuunottomenettelystä ja ilmaisluovutusvelvollisuudesta luopuminen ja siirtyminen katualueiden osalta joko vapaaehtoiisiin kauppoihin tai suoraan lunastukseen muodostuu ongelmalliseksi yhdistettynä lunastuskorvausten korotuksen kanssa. Tämä käytännössä tarkoittaisi, että ainoa tapa saada katuja kaupungin omistukseen tulisi tulevaisuudessa olemaan lunastustoimitus, koska maanomistaja saa siitä korkeamman korvauksen. Tämä hidastaa asemakaavojen toteuttamista, nostaa asemakaavan toteuttamisen kustannuksia eikä mahdollista asioista sopimista hyvässä

hengessä maanomistajien kanssa. Viime vuosina Lahden kaupunki on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta hankkinut katualueet kaupungille vapaaehtoisin sopimuksin.

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 101 § mukaan kunnan yleisiksi alueiksi kaavoittamille alueille syntyy lunastusvelvollisuus. Lahden kaupungissa sekä muissakin kunnissa on huomattava määrä yleisiä alueita, tyypillisimmin viher- ja suojaviheralueita, joita ei asemakaavoituksen yhteydessä olla saatu kaupungin omistukseen. Kaupungit ja kunnat ovat tyypillisesti ostaneet näitä alueita vapaaehtoisin kaupun sitä mukaa, kun maanomistajien kanssa on päästy kaupoista yhteisymmärrykseen, tai kun alueiden toteuttamiseen on syntynyt tarvetta. Ehdotettu lakiesitys muuttaisi tilannetta siten, että yleisten alueiden maanomistajille syntyisi vahvempi taloudellinen intressi hakea lunastusta. Toimituskustannusten määräytyessä tällaisissa lunastuksissa lunastajalle, tulisi tämä lisäämään ns. velvollisuuslunastuksiin perustuvien lunastustoimituksien määrää lisäten samalla Maanmittauslaitoksen ja oikeuslaitokseen tehtyjen valitusten työmäärää. Lisäksi kunnat voivat asettautua vaikeaan taloudelliseen asemaan edellä mainitun piilevän lunastusvelan realisoituessa nykyistä suuremmassa määrin kuntien käyttötalouteen. Pienissä kunnissa kyseisen velan realisoituminen voisi olla jopa kunnan taloudelle kohtalokasta. Tasokorotus hydyttäisi Lahden kaupungin näkemyksen mukaan myös vapaaehtoiset kaupat kyseisten yleisten alueiden osalta, sillä lunastus-toimitusmenettely on yleisten, kaavoitettujen alueiden osalta verrattain suoraviivainen lisäten siten yksityisten maanomistajien intressiä lähteä lunastusmenettelyyn korkeamman korvauksen toivossa.

Kunnille on myös osoitettu kaavan toteuttamiseen ja laatimiseen useita muita eri työkaluja, joiden korvaus määrätään lunastuslain mukaisesti. Näitä ovat esim. katualueiden haltuunotossa määrättäviin korvauksiin sekä kehittämiskorvaukseen liittyvät lainkohdat, joista ensimmäistä ei voida perustella arviointiepävarmuudella. Tasokorotuksen vaikutusta näiden maankäytön työkalujen käyttöön ei hallituksen esityksessä otettu millään lailla kantaa, vaikka niin tulisi tehdä. Huomionarvoista on, että tasokorotus kohdistettaisiin myös valtiolle, jos kaavassa olevat alueet on osoitettu valtion tarkoitukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 97 § säätelee rakentamiskehotuksista instrumenttina, joka tehostaa tarvittaessa alueiden rakentumista. Mahdollisuus käyttää rakentamiskehotusta tehostamaan yksityisomistuksessa olevien alueiden rakentumista on myös Lahden kaupungin maapoliittisessa keinovalikoimassa. Lunastuslain mukainen ehdotettu tasokorotus johtaisi siihen, että kunnat joutuisivat maksamaan 25 % premion kyseisen maapoliittisen menetelmän käytöstä olettaen, että kunnille takaisinlunastettu tontti myytäisiin markkinahintaan ilman tasokorotusta edelleen lunastuksen jälkeen. Lisäksi yksityisiltä maanomistajilta katoaisi peruste myydä tontti itse, mikäli lunastuksessa tontista saisi 25 % korkeamman hinnan ja lisäksi veroedun kaupungille luovuttamisesta. Käytännön tasolla lunastuskorvausten tasokorotus johtaisi siihen, ettei rakentamiskehotuksia annettaisi, sillä menetelmä olisi kunnille sitä epäedullisempi, mitä korkeampi maan arvo olisi. On huomattava, että rakentamiskehotus on kunnalle tehokkain keino tehostaa yksityisomistuksessa olevien alueiden rakentumista. Sen käyttöä tulisi edistää hallitusohjelmassa kirjatun riittävän tontti- ja asuntotarjonnan varmistamiseksi sen sijaan, että sitä heikennettäisiin. 25 % korotus ehkäisisi rakentamiskehotusten käyttöä entisestään kasvavissa kunnissa, jossa maan arvo on korkea.

Lahden kaupungin alueella on tehdyn selvityksen perusteella noin 500 yksityisessä omistuksessa olevaa, kunnallisteknisesti valmista rakentamatonta pientalotonttia, joiden kohdalla kaupunki on harkinnut rakennus-kehotusmenettelyyn lähtemistä portaittain. Tonttien keskimääräinen markkinahinta on noin 32.000 €/tontti. Mikäli rakennuskehotusprosessiin lähdetäisiin lakimuutoksen jälkeen, toisi muutos kaupungille noin 4 milj.€ lisäkustannukset. Lisäksi se nostaisi tonttien markkinahinnan uudelle tasolle.

Lakiluonnoksesta ei myöskään selviä, miten tasokorotus suhteutuisi oikeudellisesti kuntalain 131 §:ään ja EU:n markkinatukisäädökseen, joiden perusteella ei markkinoilla toimivalle yritykselle ei voi maksaa markkina-arvon ylittäviä kauppahintoja. Tällöin voidaan katsoa, että korotettu lunastuskorvaus tai kauppahinnan päälle vapaaehtoisesti maksettava samansuuruinen lisäkauppahinta olisi EU-direktiivin mukaista kiellettyä valtiontukea erityisesti silloin, kun taho, jolta omaisuutta lunastetaan, on yritys.

Lisäksi tasokorotuksen ulottaminen koskemaan myös haitan- ja etenkin vahingonkorvausta voidaan nähdä karkeana yleistykseenä tilanteessa, jossa korotusta perustellaan arvioinnin epävarmuudella. Lunastustoimituksissa vahingonkorvaukset määrätään lähtökohtaisesti toteutuneiden kustannusten (esim. oikeudenvilvontakustannukset) perusteella. Taso-korotuksen ulottaminen myös näihin kustannuksiin rohkaisisi lunastettavaa käyttämään perusteetta turhan laajaa oikeudellista apua, jolloin korotuksesta muodostuisi puhdas tulonsiirto lunastettavalle.

Vaihtoehdot tasokorotukselle

Lahden kaupunki katsoo, että hallitusohjelman aikomus vahvistaa maanomistajan omaisuuden suojaa etenkin voimansiirtolinjojen lunastamisessa maksettavien korvausten osalta voidaan toteuttaa vaihtoehtoisesti tavalla, joka mahdollistaa kuntien vapauden toteuttaa näköistään maapolitiikkaa samalla turvaten pitkäjänteisen ja oikeudenmukaisen tavan kehittää yhdyskuntia. Toimiva maapolitiikka on myös edellytys asumisen kohtuuhintaisuudelle sekä maanomistajien yhdenvertaiselle kohtelulle.

Eräs keskeisin keino vahvistaa omaisuuden suojaa on kohdistaa tasokorotus koskemaan vain tahoja, jotka eivät ole julkisyhteisöjä. Tähän viittaavat myös aiemmat kaivos- ja vesilain mukaiset puolitoistakertaiset tasokorotukset kyseisten hankkeiden ollessa lähtökohtaisesti yritysveltoisia. Samaan periaatteeseen viittaa lakiluonnoksessa oleva esitys tasokorotuksen poistamisesta kokonaan lunastuksissa, jotka tehtäisiin kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019). On muistettava, etteivät julkisyhteisöt tavoittele voittoa, vaan niiden tuottama ylijäämä jakautuu edelleen veronmaksajien hyväksi alempina veroina ja maksuina. Lisäksi kunnille on asetettu lainsäädännöllinen velvoite vastata yleisistä alueista, joten käytännössä kunnilla ei olisi mahdollisuutta kieltäytyä lunastuksista, vaikka haluaisivatkin.

Toinen vaihtoehto, mikäli luovuttajan varallisuusasema halutaan turvata, on kiinnittää huomiota lunastuskorvauksen verokohteluun ja vapauttaa lunastuskorvaus veronalaisuudesta kokonaan sen sijaan, että lähdetään luomaan kokonaan uutta lunastuskorvauksen korotuskäytäntöä.

Kolmas mahdollinen keino varmistaa täyden korvauksen mukainen peri-aate on erityissäännös, joka mahdollistaa lunastustoimikuntien määräävän tietyn suuruisen tasokorotuksen tilanteissa, joissa lunastettavan omaisuuden arviointiin liittyy selvää epävarmuutta. Tarvittaessa tätä epävarmuutta voisi myös selvittää ulkopuolisella arvioitsijalla, jonka pätevydestä voitaisiin määrätä esimerkiksi kiinteistörahastolain mukaisella tavalla. Lunastuskorvauksia määräävällä lunastustoimikunnalla olisi myös mahdollista suorittaa tällaista arviointia, mikäli lainsäädännössä olisi määräys omaisuuden korkeimman markkina-arvon mukaisesta korvausperusteesta ehdotetun kiinteän tasokorotuksen sijaan.

Arvonleikkaussäädöksestä sekä muista lunastuslain esityksistä

Hallitus on esityksessään uudistamassa myös ns. arvonleikkaussäädöstä, jossa kyseinen seitsemän vuoden leikkaussäädös oltaisiin poistamassa. Tämä on periaatteellinen muutos suuntaan, jossa maanomistajalle siirtyisi osa kunnan kaavamopolin tuottamasta hyödyistä. Tätä peri-aatetta ollaan myös muuttamassa esimerkiksi poistamalla 36 § laista kokonaan, jossa määrätään ottamaan lunastuksesta aiheutunut hyöty huomioon. Perustuslakivaliokunta päätyi aiemmassa lunastuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 14/1977 vp) siihen, ettei arvonleikkaus loukannut omaisuudensuojaa, ja tuolloin lunastuslaki on viety läpi perustuslain mukaisessa säätämisyjärjestyksessä. Kuntien kaavamopolin tuoman arvonnousun kuulumisesta kunnalle on siis nähty tuolloin selkeä tahtotila.

Asiasta säädettyä uudessa 31 § antaa sananmuoto mahdollisuuden lunastustilanteessa tapahtuvalle spekuloinnille sekä perusteettomille korvausvaatimuksille, joita pääsääntöisesti esitetään korvausten saamisen toivossa. Tämä yhdessä mahdollisen tasokorotuksen kanssa lisäisi perusteettomien korvausvaatimusten käsittelyä lunastustoimituksissa viivästyttäen lunastustoimitusten käsittelyaikaa.

Yhteenveto

Lahden kaupungilla ei ole tiedossa voimassa olevaan lunastuslakiin liittyen sellaisia merkittäviä oikeudenloukkauksia, jotka edellyttäisivät esityksen mukaisesti lunastuskorvaukselle säännönmukaisen korvauksen korotuksen säätämistä ainakaan kunnan ollessa lunastajana. Myöskään lunastustoimitus- tai oikeuskäytännöt eivät tällaisia paljasta.

Täten Lahden kaupunki katsoo, että lakiesityksen mukaisesta 25 % tasokorotuksesta tulee luopua ainakin kuntien ollessa lunastajana, sillä toteutuessaan se vaikeuttaa oleellisesti kaupungin harjoittamaa pitkäjänteistä maapolitiikkaa, tyrehdyttää vapaaehtoiseen kauppoihin perustuvan maanhankinnan, aiheuttaa kunnille merkittäviä taloudellisia haasteita, hidastaa yhdyskuntien kehittämistä ja puuttuu kunnan itsehallintoon sen maapoliittisessa toiminnassa.

Tavoite maanomistajan oikeusturvan parantamisesta on kuitenkin kannatettava ja siihen voitaisiin päästä paremmin vaarantamatta kuntien maapolitiikkaa Lahden kaupungin tässä lausunnossa esittämällä keinoilla, kuten lunastuskorvauksen verokohtelua tarkastelemalla tai lunastuskorvauksen määrittämisellä korkeimman käyvän hinnan mukaan.

Lahden kaupunki

kaupunginhallitus

5.8.2024 §277

Vanninen Helene
Lahden kaupunki - Kaupunginhallitus